



KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 30.11.2020 osoittamassanne kantelussa silloisen Valtakunnanvoudinviraston, valtakunnanvoudin, johtavan hallintovoudin ja kehityspäällikön menettelyä 1.12.2020 voimaantulleen ulosoton organisaatiouudistuksen yhteydessä toimitetussa virkajärjestelyssä. Näkemyksenne mukaan Valtakunnanvoudinvirastolla ei ollut oikeutta ”nopeutettuun suoraan virkasiirtoon” koskien vakinaisia kihlakunnanvoudin virkoja, jotka säilyivät uudistuksessa viran mukaisella virkapaikalla. Katsotte myös, että viranhaltijoita ei kohdeltu virkajärjestelyssä tasapuolisesti. Perustelette näkemystänne sillä, että osa viranhaltijoista oli saanut toiveidensa mukaisen siirron, mutta teidän pyyntönne siirrosta hylättiin, koska hoitamallenne ruotsinkieliselle viralle oli toiminnallinen tarve viranhoitopaikassanne Raaseporissa.

SELVITYS

Valtakunnanvoudi, apulaisvaltakunnanvoudi ja johtava hallintovoudi ovat antaneet asiassa selvityksensä. Selvitykset toimitetaan Teille tämän vastauksen liitteenä.

RATKAISU

Asiassa saadut selvitykset

Valtakunnanvoudin selvitys

Valtakunnanvoudi on antamassaan selvityksessä todennut, että organisaatiouudistuksen yhteydessä kellään ei ollut subjektiivista oikeutta virkapaikan siirtoon. Siirrot oli toteutettu työnantajan direktiovaltaan kuuluvina silloin, kun siirtohalukkuutta oli ollut ja siirroille oli lisäksi organisaatiossa toiminnallisia perusteita. Toiminnallisia perusteita virkanne siirrolle ei valtakunnanvoudin selvityksen mukaan ollut.

Apulaisvaltakunnanvoudin ja johtavan hallintovoudin selvitykset

Apulaisvaltakunnanvoudi ja Johtava hallintovoudi ovat selvityksissään kertoneet, että ulosoton organisaatiouudistuksessa oli kyse valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestelystä ja sen henkilöstömuutoksiin sovellettiin valtion virkamieslain (VML) 5a-5c §:iä. Organisaatiouudistuksen toimeenpano oli Valtakunnanvoudinviraston vastuulla ja se merkitsi noin 1150 henkilön organisaatiossa laajamittaista henkilöstömuutosten toteuttamista suorine virkasiirtoineen, ilmoittautumismenettelyineen sekä avoimiin virkoihin rekrytoineen. Lakkaavien virastojen virat ja virkamiehet siirtyivät siten Ulosottolaitokseen, johon tehtävätkin siirtyivät. Vakinaiset virkamiehet siirtyivät vakinaisina ja määräaikaiset siirtyivät määräaikaisina, jos määräaikainen virkasuhde jatkui organisaatiouudistuksen jälkeiseen aikaan. VML 5 a §:n mukaan siirrot eivät edellyttäneet suostumusta, jos virka siirtyi työssäkäyntialueella tai -alueelle (80 km tosiasiallisesta asuinpaikasta). Organisaatiouudistuksen jälkeen kaikki Ulosottolaitoksen virat ovat viraston yhteisiä virkoja.

Organisaatiouudistukseen liittyi myös uusien virkojen perustamisia mm. uuteen täytäntöönpanolajiin, perustäytäntöönpanoon sekä johtajan tehtäviin. Kaikki uudet virat ilmoitettiin avoimesti haettaviksi.

Vakinaisesti täytetyt kihlakunnanvoudin virat ja niiden haltijat vanhassa organisaatiossa siirtyivät suorilla virkasiirroilla Ulosottolaitoksen laajan täytäntöönpanon toimintayksiköihin kihlakunnanvoudin viroiksi. Ulosoton toimipaikkaverkoston säilyessä ennallaan pääsääntönä oli, että vakinaiset kihlakunnanvoudit siirtyivät uuteen organisaatioon vakinaisen virkansa mukainen virkapaikka säilyttäen. Virkapaikan pysyessä organisaatiouudistuksessa muuttumattomana ei virkasiirto Valtakunnanvoudinviraston tulkinnan mukaan edellyttänyt virkamiehen suostumusta riippumatta siitä, missä hänen tosiasiallinen asuinpaikkansa oli.

Ennen avoinna olevien kihlakunnanvoudin virkojen julkista hakumenettelyä, pidettiin perusteltuna kartoittaa vakinaisen henkilöstön virkapaikan siirtotarpeet uudessa organisaatiossa sekä

mahdollisuudet toteuttaa siirrot. Kartoituksen tavoitteena oli mahdollisuuksien mukaan välttää tarpeettomia virkojen hakukierroksia, jotka voitaisiin välttää Ulosottolaitoksen sisäisillä virkapaikan muutoksilla työnantajaratkaisuin. Järjestelyä pidettiin myös hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisena tilanteessa, jossa henkilöstössä oli uudistuksen viivästyttäviä niitä, jotka olivat olleet useita vuosia virkavapaalla vakinaisista viroistaan X paikkakunnalta hoitaakseen määräaikaista virkasuhdetta Y paikkakunnalla, jonne he olivat asettuneet mahdollisesti perheineen asumaan ja elämään.

Kartoitus toteutettiin 9.9.2020 Ulosottolaitoksen intranetissä julkaistulla ilmoituksella. Kartoituksen kohteena olivat vakinaisen viran haltijat, joiden virat tulisivat siirtymään suoraan virkamieslain nojalla Ulosottolaitoksen yhteisiksi viroiksi, mutta joilla saattaisi olla tarve saada virkapaikeensa muutettua työssäkäyntialueelleen uudessa organisaatiossa 1.12.2020 lukien. Julkaistun ilmoituksen pyrkimyksenä oli tuoda esiin virkapaikan siirtämisen edellytykset ja rajoitukset.

Selvityksissä korostetaan, että kysymys ei ollut kenenkään subjektiivisesta oikeudesta saada virkapaikeensa siirretyksi. Siirtoa harkittaessa otettiin huomioon erityisesti se, että siirrolle tuli olla tulevan Ulosottolaitoksen kannalta toiminnalliset perusteet ja tarpeet sekä se, että siirron kautta ei voi edetä uralla (palkkaus). Siirtohalukkaita oli kaikista henkilöstöryhmistä eli keskushallinnosta, voudeista, kihlakunnanulosottomiehistä ja toimistohenkilökunnasta. Mistään ryhmästä ei voitu hyväksyä kaikkia esitettyjä siirtoja joko toiminnallisuuteen tai uralla etenemiseen perustuen.

Kartoitus tuotti johtavien kihlakunnanvoudien ja kihlakunnanvoudien osalta 11 ilmoitusta, joista viiden kohdalla virkapaikan siirto haluttuun toimipaikkaan voitiin toiminnallisin perustein toteuttaa. Kuuteen ilmoitukseen jouduttiin vastaamaan kielteisesti perusteina joko palkkausvaikutukset (nousu ylempään vaatavuusluokkaan sisäisin järjestelyin) tai toiminnalliset perusteet (ei avoinna olevaa voudin tehtävää ko. toimipaikassa).

Selvityksissä todetaan, että Valtakunnanvoudinviraston toteuttamassa järjestelyssä oli kyse Ulosottolaitoksen sisäisestä, työnantajan harkinnan perusteella tehtävästä virkapaikan uudelleen sijoittamisesta toiselle paikkakunnalle tilanteessa, joissa virkamiehen ilmoittama tarve ja uuden organisaation toiminnallinen tarve kohtaavat. Vastoin henkilön tahtoa kenenkään virkapaikeensa ei hankkeessa siirretty. Työnantajan direktiovaltaan kuuluvana, virkapaikeiden järjestelyistä ei laadittu erillisiä kirjallisia päätöksiä. Päätökset sisältyivät 30.11.2020 tehtyihin virkasiirtopäätöksiin, joihin ei ollut valitusoikeutta VML 57 §:n mukaan.

Viiden kihlakunnanvoudin pyyntöön ei voitu suostua, koska siirto olisi merkinnyt uralla etenemistä (palkkaluokasta U2 palkkaluokkaan U3). Teidän pyyntöön ei voitu suostua, koska Ulosottolaitoksella oli toiminnallinen tarve ruotsinkielentaitoiselle voudille Raaseporissa, jossa

vakinainen virkanne oli. Kielteisten päätösten jälkeen em. viisi kihlakunnanvoutia hakivat avoimessa haussa haluamiaan virkoja ja saivat ne. Haitte virkaa Lappeenrannasta ja saitte sen.

Virkaan nimittämistä koskevia säädöksiä tai periaatteita ei johtavan hallintovoudin näkemyksen mukaan menettelyllä loukattu, koska kyse oli vakinaisen viran haltijoista. Toteutetuilla virkapaikan siirroilla henkilöt eivät myöskään saavuttaneet taloudellista etuutta, koska virkapaikan siirto mahdollistettiin vain toimipaikkaan, jossa oli voimassa olevan ulosottomiesten tarkentavan virkaehtosopimuksen mukaan sama tai alhaisempi tehtäväkohtainen palkanosa.

Selvitysten mukaan Teillä oli ennen organisaatiouudistusta ollut vakinainen kihlakunnanvoudin virka Länsi-Uudenmaan ulosottovirastossa, Raaseporin toimipaikassa. Normaalisti kielitaitovaatimuksesta poiketen kyseiseen virkaan on erityisenä kelpoisuusvaatimuksena erinomainen ruotsin kielen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Viran erityinen kielitaitovaatimus perustui ennen 1.12.2020 voimassa olleen ulosottotoimen hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1321/2007) 4 §:ään, jonka mukaan Helsingin, Itä- ja Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan sekä Varsinais-Suomen ulosottovirastoissa on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena yhteen kihlakunnanvoudin virkaan erinomainen ruotsin kielen taito.

Valtakunnanvoudinviraston 17.8.2010 antamalla päätöksellä ruotsin kielenkielitaitovaatimukset on yksilöity koskemaan vanhassa organisaatorakenteessa tiettyjä virkoja Helsingin ulosottovirastossa (virkapaiikka Helsinki), Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastossa (virkapaiikka Porvoo), Länsi-Uudenmaan ulosottovirastossa (virkapaiikka Raasepori), Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ulosottovirastossa (virkapaiikka Vaasa) ja Varsinais-Suomen ulosottovirastossa (virkapaiikka Turku). Kyseiset virat ovat siirtyneet 1.12.2020 alkaen Ulosottolaitoksen Etelä-Suomen laajan täytäntöönpanon alueellisen toimintayksikön Helsingin, Porvoon ja Raaseporin toimipaikkoihin sekä Länsi-Suomen laajan täytäntöönpanon alueellisen toimintayksikön Turun ja Vaasan toimitoimipaikkoihin.

Selvityksissä todetaan edelleen, että ilmoituksenne virkapaikan siirtotarpeesta koski Teidän ruotsinkielisen kihlakunnanvoudin viran virkapaikan siirtämistä 1.12.2020 lukien Raaseporista Turkuun. Kehityspäällikkö ilmoitti Teille 2.10.2020, että siirtoa ei voitu toteuttaa, koska Varsinais-Suomen ulosottoviraston (1.12.2020 lukien Länsi-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikön) Turun toimipaikan ruotsinkielinen kihlakunnanvoudin virka oli jo vakinaisesti täytetty, eikä toiselle ruotsinkieliselle viralle ollut toiminnallista tai kielitaitoasetuksen mukaista tarvetta. 1.12.2020 voimaan tulleen ulosottotoimen hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (285/2020) 6 §:n mukaan kihlakunnanvoudin ruotsinkielisten virkojen määrä laajassa täytäntöönpanossa on pysynyt ennallaan.

Johtavan hallintovoudin selvityksen mukaan olitte kokenut, ettei Teillä ollut yhdenvertaista mahdollisuutta saada virkapaikkaanne siirrettyä kuten muilla kihlakunnanvoudeilla, joiden viroissa ei ollut erityisiä kielitaitovaatimuksia. Selvityksessä todetaan olevan totta, että ruotsinkielisen viran siirtomahdollisuuksia harkittaessa työnantaja on joutunut muista viranhaltijoista poiketen arvioimaan tarvetta myös asetuksen mukaiselle erityiselle kielitaidolle siinä toimipaikassa, johon viran sijoittamista toivoitte.

Virkapaikansiirtomahdollisuuksien tunnistamisen jälkeen laajan täytäntöönpanon 23 kihlakunnanvoudin vapaata virkaa ilmoitettiin julkisesti haettavaksi 1.12.2020 lukien niissä toimipaikoissa, joissa oli avoimia virkoja. Olitte hakenut kihlakunnanvoudin virkaa Lappeenrannasta, Kuopiosta, Kajaanista, Kotkasta, Vantaalta, Espoosta ja Oulusta. Lappeenrannan toimipaikka oli ensisijainen toiveenne, jonne Teidät nimitettiin 4.11.2020 tehdyllä päätöksellä.

Arviointi ja johtopäätös

Virkojen siirrot ja muut virkajärjestelyt

Ulosoton rakenneuudistuksen viimeisen vaiheen muodostaneessa ulosoton organisaatiouudistuksessa 22 ulosottovirastosta ja Valtakunnanvoudinvirastosta muodostettiin 1.12.2020 lukien uusi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Uudistuksen keskeisenä lainsäädännöllisenä perustana oli laki ulosottokaaren muuttamisesta (778/2019), minkä lisäksi organisaatiouudistuksessa muutettiin eräitä muita lakeja ja kumottiin Ahvenanmaan maakunnan maakunnanvoudinvirastosta annettu laki (619/2012) ja Valtakunnanvoudinvirastosta annettu laki (519/2009).

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ulosoton rakenneuudistus oli tarkoitus toteuttaa siten, ettei uudistuksen voimaan tullessa tästä johtuvasta syystä irtisanota vakinaisessa virassa olevia virkamiehiä. Tehtävien siirroissa noudatettaisiin valtion virkamieslainsäädäntöä. Organisaatiouudistuksessa on hallituksen esityksen mukaan kysymys valtion toimintojen uudelleen järjestelystä, johon sovellettaisiin valtion virkamieslain 5 a—5 c pykälää valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelystä. Näiden säännösten mukaan virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät uudistuksessa tehtäviensä mukana uuteen organisaatioon. Vakinaiset virkamiehet siirtyvät vakinaisina virkamiehinä ja määräaikaiset virkamiehet määräaikaisina virkamiehinä. (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi [HE 71/2018 vp](#), s. 25). Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että mikäli ennen ulosoton rakenneuudistusta olleita virkamiesten tehtäviä vastaavia tehtäviä ei riittäisi kaikille virkamiehille, voitaisiin tehtävien täyttämiseksi uudessa organisaatiossa käynnistää ilmoittautumismenettely. Muutoksen kohteeksi joutuvan henkilöstön asemaan sovellettaisiin valtiovarainministeriön päätöksiä henkilöstön asemasta muutostilanteissa sekä oikeusministeriön henkilöstöpoliittisia periaatteita muutostilanteissa. Hallituksen esityksen mukaan Ulosottolaitoksen joh-

dolla olisi mahdollisuus tehdä uudessa organisaatiossa erikseen päätöksiä henkilöstön sijoittumisesta sen mukaan, miten sijoittuminen luo parhaimmat edellytykset toiminnan johtamiselle. Tässä arvioinnissa päätöksiin vaikuttavia seikkoja tulisi olla toiminnan yhtenäisyys, tehokkuus ja taloudellisuus sekä turvallisen työympäristön ylläpitäminen. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että oikeusministeriön asetuksella säädetyissä toimipaikoissa on saatavilla riittävästi ulosoton palveluja. (HE 71/2018 vp, s. 26).

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä mietintövaliokuntana toiminut eduskunnan lakivaliokunta lisäsi selvyyden vuoksi lain voimaantulosäännökseen valtion virkamieslain valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyitä koskevan keskeisen periaatteen, jonka mukaan aikaisempien ulosottovirastojen ja Valtakunnanvoudinviraston virat muuttuvat Ulosottolaitoksen yhteisiksi viroiksi mutta yhtyi samalla hallituksen esityksen käsitykseen siitä, että kyseessä oli valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestely, jossa sovelletaan valtion virkamieslain 5a – 5 c §:iä ([LaVM 22/2018 vp](#), s. 8). Nämä säännökset ja kannanotot osaltaan korostavat yleisenä periaatteena virkamiesten palvelussuhteen jatkuvuutta ja sen turvaamista valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyssä. Palvelussuhteen jatkuvuuden turvaaminen on keskeinen periaate valtion virkamieslakiin lailla (1548/2011) otetuissa valtion virkamieslain 5a – 5 c §:ien säännöksissä (ks. [HE 95/2011 vp](#) sekä siitä perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 19/2011 vp](#) sekä hallintovaliokunnan mietintö [HaVM 8/2011 vp](#)).

Johtavan hallintovoudin selvityksessä on todettukin tämä oikeudellinen yleisarvio siitä, että ulosoton organisaatiouudistuksessa oli kyse valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestelystä ja sen henkilöstömuutoksiin sovellettiin valtion virkamieslain 5a-5c §: iä. Valtion virkamieslain kyseisten säännösten soveltamisala ja sisältö sekä perusteluista ilmenevä tarkoitus sekä ulosoton organisaatiouudistuksen yhteydessä erikseen niin hallituksen esityksessä kuin lakivaliokunnan mietinnössä lausuttu huomioon ottaen johtavan hallintovoudin selvityksen lähtökohta on oikeudellisesti asianmukainen.

Valtion virkamieslain valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyä koskevien pykälien esityksessä (HE 95/2011 vp) on siis todettu, että pääasiallisena tavoitteena on pyrkiä turvaamaan virkamiehen palvelussuhteen jatkuvuus muutostilanteessa. Esityksellä vähennettäisiin mahdollista henkilöstön epätietoisuutta omasta asemastaan valtionhallinnon muutosten yhteydessä. Tavoitteena on myös säästää ministeriöiden ja virastojen resursseja organisaatiomuutoslakien valmistelussa. Lisäksi mainitussa hallituksen esityksessä on todettu virkamieslain 5 a §:n koskevan tilanteita, joissa viraston tehtävät jatkuvat toisessa virastossa eivätkä lakkaa kokonaan. Valtion virastojen yhdistyessä yhdistyvien virastojen virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät tehtävien tai toimintojen mukana uuteen virastoon. Näin toimitaan riippumatta siitä, muodostaanko lakkautettavan viraston tilalle uusi virasto vai yhdistyykö toinen virasto tai useita virastoja johonkin olemassa olevaan virastoon. Määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevät virkamiehet siirtyvät vastaavissa tilanteissa uusiin virastoihin määräaikaisen virkasuhteensa keston

ajaksi. Määräaikaista henkilökuntaa kohdellaan siten yhdenvertaisesti suhteessa viraston vakinaiseen henkilökuntaan.

Totean edelleen, että valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyitä koskevat säännökset ovat yksi virkamiesoikeudellisista keinoista toteuttaa henkilöstön uudelleenjärjestelyitä valtionhallinnon organisaatiossa. Valtion virkamieslain 5 d §:ssä säädetään, että lain 5 a–5 c § ei koske viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia tai viraston muita uudelleenjärjestelyjä. Kyseisen säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa koko valtakunnan alueella toimivan viraston toimipisteitä järjestellään uudelleen, eivät kuulu tämän säännöksen soveltamisalan piiriin. Sellaisissa tilanteissa toimitaan virkamieslain virkojen uudelleenjärjestelyjä koskevien säännösten mukaisesti. (HE 95/2011 vp, 5 d §:n säännöskohtaiset perustelut). Totean edelleen, että pääsääntöinen tapa toteuttaa uudelleenjärjestelyitä on perustaa ja lakkauttaa virkoja ja täyttää virat avoimessa virantäyttömenettelyssä. Virkamieslaki sisältää kuitenkin eräitä muita mahdollisuuksia virkajärjestelyihin. Esimerkiksi valtion virkamieslain 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella. Asianmukaisen yhteistoimintamenettelyn jälkeen myös viran virkapaikkaa voidaan muuttaa eikä tällöin lähtökohteisesti ole kyse virkamieslain 5 a §:n mukaisesta siirtämisestä, vaikka myös 5 a §:n mukaiseen siirtämiseen voi liittyä virkapaikan muuttaminen.

Hallituksen esityksen ulosottokaaren muuttamiseksi perusteluissa tuodaankin esille, että Ulosottolaitoksen johto voisi uudessa organisaatiossa tehdä erikseen päätöksiä henkilöstön sijoittamisesta sen mukaan, miten sijoittuminen luo parhaimmat edellytykset toiminnan johtamiselle. Tässä arvioinnissa päätöksiin vaikuttavia seikkoja tulisi olla toiminnan yhtenäisyys, tehokkuus ja taloudellisuus sekä turvallisen työympäristön ylläpitäminen mutta myös palveluiden säilyttäminen (HE 71/2018 vp, s. 26). Tämän perustelukannanoton voi ymmärtää tarkoittavan sekä valtion virkamieslain 5a – 5 c §:ien tulkintaa ohjaavaksi mutta myös kannanotoksi siitä, että muutenkin henkilöstön sijoittamista organisaatioon voidaan lain puitteissa muuttaa tässä tarkoituksessa uudistuksen yhteydessä. Ulosottolaitoksen organisaatiouudistuksessa HR-projekti on oikeusministeriön hallinnonalan ulosottolaitoksen intranetissä 18.9.2020 julkaistun ilmoituksen perusteella kartoittanut virkapaikan siirtotarpeita ja tämä on ilmoituksessa suoraan yhdistetty valtion virkamieslain 5a §:n soveltamiseen.

Totean, että menettelyiden oikeudelliset perusteet ovat olleet jossain määrin epäselviä. Valtion virkamieslain 5 a § lähtee sanamuotonsa ja esitöidensä perusteella siitä, että palvelussuhteen jatkuvuus turvataan siirtämällä valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyssä vakinaiset virkamiehet aikaisempia tehtäviä vastaavaan vakinaiseen virkaan ja määräaikaiset vastaavaan uuden viraston määräaikaiseen virkaan. Tästä erikseen toimitettavilla virkapaikkojen ja tehtä-

vien järjestelyillä viraston sisällä pitäisi olla muut lainmukaiset oikeusperusteet. Virkasiirtoja näytetään näin tehdyn osin vaiheittain. Oikeudellisesti hyväksyttävää tarvetta erilaisille virka- ja tehtäväjärjestelyille laajassa uudistuksessa sinänsä näyttää olleen. Näille muillekin järjestelyille on oltava asianmukainen oikeudellinen perusta ja niissä harkintavaltaa on käytettävä vain lainmukaiseen ja lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen. Lisäksi niissä on toimittava tasapuolisesti ja puolueettomasti.

Väite syrjivästä kohtelusta ja tasapuolisuuden puutteesta

Virkasiirroissa, virkapaikan siirroissa sekä yleensä valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyissä tulee henkilöstöä kohdella hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisella tavalla puolueettomasti ja tasapuolisesti. Tämän yleisen puolueettomuuden ja tasapuolisuuden vaatimuksen lisäksi yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai olemukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Saman lain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Kuten edellä kuvatuista selvityksistä ilmenee, Valtakunnanvoudinviraston 17.8.2010 antamalla päätöksellä ruotsin kielen kielitaitovaatimukset oli yksilöity koskemaan vanhassa organisaatorakenteessa tiettyjä virkoja mukaan lukien hoitamanne virka Länsi-Uudenmaan ulosottoviraston Raaseporin virkapaikassa (nyk. Ulosottolaitoksen Etelä-Suomen laajan täytäntöönpanon alueellisen toimintayksikön Raaseporin toimipaikka).

Hoitamanne viran erityinen kielitaitovaatimus perustui ennen 1.12.2020 voimassa olleen ulosottotoimen hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1321/2007) 4 §:ään, jonka mukaan Helsingin, Itä- ja Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan sekä Varsinais-Suomen ulosottovirastoissa on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena yhteen kihlakunnanvoudin virkaan erinomainen ruotsin kielen taito. Kielitaitovaatimuksilla on haluttu turvata ruotsinkieliset ulosottopalvelut paikkakunnalla. Viranomaisten velvollisuus huolehtia palveluiden saatavuudesta suomen- ja ruotsinkielellä juontuu perustuslain 17 §:stä sekä kielilain 23 §:stä. Ruotsinkielisten virkojen virkapaikat perustuivat säädöksiin, jotka toteuttavat kielellisiä perusoikeuksia. Tulkintaa tukee sekin, että ulosoton uudistuksessa lisäksi lakivaliokunta myös painotti muun muassa, että toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palveluiden alueellisesta saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. (LaVM 22/2018 vp, s. 4).

On mielestäni ymmärrettävää, että olette kokenut tulleenne kohdelluksi epätasapuolisesti suomenkielisiä virkoja hoitaneisiin kollegoihinne nähden, kun siirtopyyntöönne ei ole suostuttu. Viransiirron esteenä olleille kielitaitovaatimuksille on kuitenkin ollut lakiin perustuva hyväksyttävä tavoite, ruotsinkielisten ulosottopalveluiden turvaaminen alueella. Kyse ei siten ole mielestäni ollut yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta syrjinnästä eikä tältä osin myöskään hallinnon yleisen tasapuolisen kohtelun ja puolueettomuuden vaatimuksen vastaisesta menettelystä. Ruotsinkielisen viran siirtomahdollisuuksia harkittaessa työnantajanne on kohdallanne perustellusti arvioinut virkanne siirtoa myös edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaisen erityisen kielitaitovaatimuksen näkökulmasta.

Saadun selvityksen perusteella kaikkiin siirtoa toivoneisiin virkamiehiin sovellettiin samoja perusteita arvioitaessa viran siirtämisen mahdollisuutta. Työnantajanne suorittama kartoitus viransiirtotoiveista tuotti saadun selvityksen mukaan johtavien kihlakunnanvoutien ja kihlakunnanvoutien osalta 11 ilmoitusta, joista viiden kohdalla virkapaikan siirto haluttuun toimipaikkaan voitiin toiminnallisin perustein toteuttaa. Teidän lisäksi viiteen muuhunkin viransiirtopyyntöön vastattiin kielteisesti perusteina joko palkkausvaikutukset (nousu ylempään vaativuusluokkaan sisäisin järjestelyin) tai toiminnalliset perusteet. Olette myöhemmin hakenut kihlakunnanvoudin virkaa Lappeenrannan toimipaikasta ja saanut viran. Virkapaikan siirrot olivat saatujen selvitysten perusteella täysin vapaaehtoisia, mutta toisaalta kysymys ei ollut kenenkään subjektiivisesta oikeudesta saada virkapaikka siirretyksi vaan kutakin siirtotoivetta arvioitiin edellä kuvattujen henkilöstölle etukäteen ilmoitettujen perusteiden valossa.

Epätasapuolisen kohtelun tunnetta on voinut perustellusti synnyttää kuitenkin seikka, että virkapaikkasiirrot niputettiin valtion virkamieslain 5a §:n varsin laajalla tulkinnalla itse organisaatiouudistuksessa tapahtuviin virkojen ja virkasuhteiden siirtymiseen vanhoista ulosottovirastoista uuteen valtakunnallisen Ulosottolaitokseen. Nähdäkseni virkapaikkasiirroista mahdollisesti syntyvän määräaikaisten virkamiesten kilpailutilanteen osalta etusijan antaminen pisimpään kyseisessä paikassa toimineille on osaksi oikeudelliselle kritiikille altis. Yhtä hyvin oltaisiin voitu hyväksyä virkapaikkasiirtoja myös ruotsinkielisissä tehtävissä oleville ja avoimella haulla hakea sitten vapautuvaan tehtävään virkamiehiä. Olen työnantajan direktio-oikeuden perusteella tehtävien virastojen sisäisten virkajärjestelyiden ja tehtävään määräämisten yhteydessä korostanut avoimuutta ja tasapuolisuutta sekä asianmukaisia perusteluita (ks. esimerkiksi oikeuskanslerin päätös drno [OKV/54/10/2020](#)). Käsitykseni kuitenkin on, että Ulosottolaitoksen menettely on ollut sinänsä oikeudellisesti mahdollinen ja tasapuolisuutta on noudatettu siten, että kielteisille päätöksille virkapaikkasiirtopyyntöihin on ollut lainmukaiset perustelut eikä lainmukaisia menettelyitä ole käytetty jonkin henkilön tai henkilöryhmän asettamiseen huonompaan asemaan vaan Ulosottolaitoksen palveluiden ja niiden saatavuuden turvaamiseen taikka tasapuolisen kohtelun turvaamiseen palkkausjärjestelmässä.

Kantelunne ja käytössäni olleen muun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kantelussanne tarkoittamanne tahot olisivat asian käsittelyssä ylittäneet harkintavaltansa tai menetelleet muuten lainvastaisesti tavalla, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin. Lähetän tämän vastaukseni tiedoksi valtakunnanvoudin kansliaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen